

判決理由要旨

1. 本件改定に係る厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるか

- (1) 判断枠組み

ゆがみ調整及びデフレ調整を内容とする保護基準の改定は、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合、あるいは、激変緩和等の措置を採るか否かについての方針及びこれを採る場合において現に選択した措置が相当であるとした厚生労働大臣の判断に、被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合に、生活保護法3条、8条2項の規定に違反し、違法となるものというべきである。

厚生労働大臣の上記裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、主として保護基準の改定に至る判断の過程及び手続に過誤、欠落があるか否か等の観点から、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性に欠けるところがないかについて審査されるべきものと解される。

また、生活保護法は、厚生労働大臣が保護基準を改定するために基準部会その他の外部専門家による検証を要件としているわけではないから、専門家による検証等は、厚生労働大臣による判断の合理性を担保する手段と解するのが相当である。したがって、厚生労働大臣による保護基準の改定に先立って基準部会による検証等が行われていない場合であっても、その他の手段により判断の合理性が証明された場合には、当該判断は適法と評価することが可能であり、確立した専門的知見との矛盾が認められる場合に、専門的知見との整合性に欠けるところがあると評価すべきと解される。

- (2) ゆがみ調整に係る判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるか

ゆがみ調整における統計処理等に関する1審原告らの主張はいずれも採用することができず、専門家による平成25年検証の合理性を否定するものではない。ゆがみ調整に係る厚生労働大臣の判断の過程及び手続に過誤、欠落があるとはいえず、上記厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるということとはできない。

(3) デフレ調整に係る判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるか

ア デフレ調整をすることとした判断について

(ア) 物価を考慮して保護基準を改定したことについて

1審被告らは、デフレ調整は、平成20年9月のリーマンショックに端を発する世界金融危機の影響で、生活保護受給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加していたことを踏まえて、その適正化を図ったものであるなどと説明する。上記説明に照らせば、厚生労働大臣が、平成20年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加に着目し、これについて物価を指標として生活扶助基準を反映させるデフレ調整を行うこととした判断は、一応合理的なものといえることができる。

これに対し、1審原告らは、物価を指標とすることは、従前採用されている水準均衡方式の本質と矛盾し、専門的知見と整合性が認められないなどと主張する。

しかし、平成15年中間取りまとめにおいて、消費者物価指数の伸びも改定の指標の一つとして用いることも考えられると指摘され、また、平成25年報告書において、他に合理的説明が可能な経済指標などを総合的に勘案する場合がありますと指摘されており、物価変動を考慮することが上記専門的知見との整合性を欠くということとはできない。

(イ) ゆがみ調整と併せてデフレ調整をしたことについて

デフレ調整は生活扶助基準の水準の設定を改定するものであり、ゆがみ調整は所定の水準を前提に、当該水準の展開を改定するためのもの

であるから、各見直しに重複するところはない。したがって、ゆがみ調整と併せてデフレ調整をすることとした厚生労働大臣の判断に不合理な点はない。

(ウ) 専門家による検証を経ずにデフレ調整をしたことについて

外部専門家による検証等は、厚生労働大臣の判断の合理性を担保する手段と解される。そして、基準部会の設置の趣旨及び審議事項は、生活保護基準の定期的な評価・検証を行うことであり、デフレ調整の実施といった専門技術的知見を踏まえた政策判断の当否について、意見を聴取しその取りまとめを依頼するのが適切であるとは必ずしもいえない。他に、このような意見聴取を行うべき適切な専門家機関が存在することを認めるに足る証拠もない。そうであれば、厚生労働大臣が、基準部会その他の専門家機関による検証を経ずにデフレ調整をすると判断したことを手続の過誤ということとはできない。

(エ) 平成20年以降の物価下落率によりデフレ調整をしたことについて

厚生労働大臣が、リーマンショックがあった平成20年以降一般国民の生活水準が急速に悪化しているとの認識を有していたことは容易に理解できるところであり、一般勤労者の世帯において賃金が下落し、失業率が上昇している一方、減額改定がなされていなかった生活保護受給世帯においては収入が変わらないため、物価の下落分だけ実質的な可処分所得が増加したとの判断に至った過程には一定の合理性が認められ、平成20年を始期とする物価下落率により生活扶助基準を改定するとした判断に過誤、欠落等があるとはいえない。

これに対し、1審原告らは、平成19年報告書は、デフレ調整を行う根拠にはならず、平成19年報告書に基づくならデフレ調整の始期を平成16年とする根拠にはなり得るが、平成20年とする根拠にはなり得ない旨主張する。

しかし、平成19年報告書では、生活保護基準額が一般低所得世帯の生活扶助相当支出額より高いとされているにもかかわらず、その後も減額改定は行われていなかったのであるから、厚生労働大臣において、平成20年度までの生活扶助基準は、一般低所得世帯の生活扶助相当支出額を十分充足する水準にあったと判断したことには一定の合理性が認められる。また、平成16年を始期とする物価変動率に基づいて生活扶助基準の改定を行う政策上の選択肢があるからといって、平成20年を始期とするデフレ調整が不合理と判断されるものではない。平成16年を始期とする物価変動率に基づいて改定を行うか、リーマンショックによる急激な経済変動が始まった平成20年を始期とする物価変動率による改定を行うかは、正に厚生労働大臣の政策判断であって、平成20年を始期とする物価変動率によるデフレ調整に一定の合理性が認められる以上、厚生労働大臣の上記判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用は認められない。

次に、1審原告らは、平成20年を始期とすることは、平成19年から平成20年にかけて物価が1パーセントを超える上昇をしていたことの影響が考慮されず、最低限度の生活の需要の減少を正しく算定しているとはいえない旨主張する。

しかし、平成19年検証においては、夫婦子1人世帯において生活扶助基準額が生活扶助相当支出額より約1.1パーセント高く、単身高齢世帯の基準額が支出額より約13.3パーセント高いとされており、平成19年から平成20年にかけての物価上昇を考慮しても、平成20年度の生活扶助基準は一般低所得世帯の生活扶助相当支出額を十分充足する水準にあるとの理解が可能であって、平成20年を始期とするデフレ調整が、要保護者の最低限度の生活の需要を正しく測定するものではないということとはできない。

イ 生活扶助相当CPIの算定方法について

- (ア) 社会保障生計調査ではなく家計調査の統計に基づいてウェイトを算出したことについて

1 審原告らは、生活保護受給世帯の消費構造を把握する上では社会保障生計調査が適しており、物価下落率が高い教養娯楽費が占める割合は一般世帯に比して生活保護受給世帯は相当低いという顕著な特徴が見いだせる以上、家計調査を用いることに統計等の客観的数値等との合理的関連性は認められない旨主張する。

しかし、デフレ調整は、物価変動率を把握して生活扶助基準を改定しようとするものであって、生活保護受給世帯の消費構造を把握して改定するものではない。生活保護受給世帯の消費構造に則した物価変動率を把握することは、考慮要素となり得るものであるが、そこには当然一定の限界があり、統計数値の精度や信頼性も勘案した上で、生活保護受給世帯の消費構造を考慮するかどうか、考慮するとしてどの程度考慮するかは、専門技術的知見に基づく厚生労働大臣の裁量に委ねられているというべきである。そして、社会保障生計調査は、地域等による偏りが生じる可能性があり、サンプル数からも精度に一定の限界があり、消費者物価指数の詳細な品目ごとのウェイトが把握できないことを考えれば、物価変動率を算定するに当たり、社会保障生計調査ではなく家計調査の統計に基づいてウェイトを算出した厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるということとはできない。

- (イ) 家計調査の第1・十分位又は第1・五分位の世帯のデータではなく全世帯のデータに基づいてウェイトを算出したことについて

1 審被告らは、収入階層別のウェイトのデータは、いくつかの品目をまとめた類レベルでのウェイトのデータのみが存在し、品目別のウェイトのデータは存在しないため、詳細な品目ごとの消費の支出の割合を反

映した物価指数を算出することができなくなると予想された旨説明するが、弁論の全趣旨によれば、第1・五分位の品目別ウエイトのデータは公表されており、これを使用して物価変動率を算出することは可能であったと認めることができる。

しかし、物価変動率を算定するに当たって、統計数値の精度や信頼性との関連で生活保護受給世帯の消費構造を考慮するか、考慮するとしてどの程度考慮するかは、専門技術的知見に基づく厚生労働大臣の裁量に委ねられている。そして、平成20年以降の急激な経済変動によって生じた生活保護受給世帯と一般国民との間の不均衡を是正するというデフレ調整の目的に照らして、一般国民の消費構造を前提とするウエイトを基準として物価変動率を算定することが、確立した専門的知見に反する不合理なものと言うことはできない。そうすると、収入階層別のサンプル数等による統計数値の精度やデフレ調整の目的との整合性等を考慮して、家計調査の収入階層別のウエイトのデータを使用せず、全世帯のデータに基づいてウエイトを算出した厚生労働大臣の判断が不合理とまで言うことはできず、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用は認められない。

(ウ) 家計調査の統計から生活扶助による支出が想定されない品目を除外してウエイトを算出したことについて

1 審被告らは、総務省CPIの指数品目には、生活扶助による支出がおよそ想定されない品目が多数含まれており、生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加の程度を正確に把握するために、生活扶助において捕捉され得るか否かという客観的かつ明確な基準に従って選定された生活扶助相当品目をを用いるという手法は、従前から行われており、かつ、専門家においても是認されていた旨説明し、上記説明に係る厚生労働大臣の判断は、物価変動による生活保護受給世帯の可処分所得の増加の程度を正確に把握するために合理的なものということができる。

これに対して、1審原告らは、特定の品目を除外することにより除外されなかった物価下落率の大きい教養娯楽費のウエイトが家計調査以上に増幅されたため、生活扶助相当CPIには、教養娯楽費の物価の下落を大きく反映してしまう点で、要保護者の需要を正しく算定できない重大な欠陥がある旨主張する。

しかし、テレビ等の教養娯楽費は生活扶助により捕捉され得る品目であり、このような品目を物価下落率が高いことを理由に生活扶助相当品目から除外し、又は、このような物価下落率が高い品目があることを理由に生活扶助により捕捉されない品目を生活扶助相当品目から除外することをやめるのは、正に恣意的な取扱いによる統計的処理であって合理性がなく、厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用は認められない。

(エ) 物価変動率を算定するために平成22年基準のウエイトを用いたことについて

1審被告らは、現実の消費実態を反映した物価指数を算定するためには、算定時点に可能な限り近接した時点の消費構造を示すデータを用いるのが相当であると説明する。上記説明に係る厚生労働大臣の判断は、現実の消費実態を反映した物価指数を算定しようとするもので、それなりの合理性を認めることができる。

これに対し、1審原告らは、平成22年は、家電エコポイント制度の開始や地デジ化及び生活保護受給世帯に対するチューナーの無料配布のため、一般世帯と生活保護受給世帯のテレビ等に対する支出割合の乖離が増幅され、平成22年基準を用いることで、生活保護受給世帯の現実の消費実態からより一層かけ離れることとなった旨主張する。

しかし、経時的な消費構造の変化はテレビに限られないのであり、テレビを含む全ての品目を平均して現実の消費実態を反映した物価指数を

算定するために、算定時点に近接した時点の消費の構造を示すデータを用いるのが相当であるとする厚生労働大臣の判断を不合理ということとはできない。

また、1審原告らは、ラスパイレス式を用いるのが国際標準であり、総務省統計局も一貫してラスパイレス式を用いている中で、平成22年基準のウェイトを用いた結果、平成20年から平成22年にかけては下方バイアスが生じ、生活扶助相当CPIの下落率は、合理的な説明ができないほど著しく大きくなっているが、保護基準を設定する場面においては、下方バイアスが生じる計算方法を採用することは原則として許されない旨主張する。

しかし、経時的に物価の変動状況を把握するための消費者物価指数の算出方法としてラスパイレス式に統一されているとしても、個別に基準時点と比較時点の物価変動率を算出するために、ラスパイレス式以外の方法を用いることが不合理であるとする専門的知見を認めるに足りる証拠はない。厚生労働大臣が採用した、中間年のウェイトを基準として用いる算出方法は、ロウ指数として消費者物価指数マニュアル上も承認されており、これを不合理ということとはできない。また、バイアスが生じること自体は、ウェイト参照時点と比較時点が異なる以上当然のことであり、その時点の間が長ければその分バイアスも拡大するのであるから、現実の消費実態を反映した物価指数を算定するために算定時点に近接した時点のウェイトを参照するのが相当であるとする厚生労働大臣の判断を不合理とする理由にはならない。さらに、1審原告らが主張する保護基準を設定する場面においては下方バイアスが生じる計算方法を採用することは原則として許されないとする専門的知見を認めるに足りる証拠もない。

- (4) 激変緩和措置（2分の1処理）に係る判断に裁量権の逸脱又はその濫用が

あるか

2分の1処理を含む激変緩和措置にかかる厚生労働大臣の判断は、急激な保護費の減額等による被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点に配慮したものであるとして、合理的なものであるとすることができる。

これに対し、1審原告らは、2分の1処理について、基準部会等の専門家に諮ることなく、ゆがみ調整の趣旨を半減させ、高齢世帯の増額幅を半減させ、9.0億円余りの財政削減効果を生じさせたもので、統計等の客観的数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を欠くものである旨主張する。

しかし、専門家からの意見聴取等は、判断の合理性を担保するためのものであって、これがないとしても手続上の瑕疵とはいえず、さらに、平成25年報告書には、貧困の世代間連鎖を防止する観点から、子どものいる世帯への影響にも配慮する必要がある旨明記されており、平成25年検証自体が激変緩和措置を講じることを予定していたとすることができる。

また、2分の1処理は、かい離の程度に比例して一定の割合でかい離を解消するもので、生活保護受給世帯間の公平を図るため生活扶助基準の展開部分を改定するというゆがみ調整の本質的部分に沿う措置とすることができる。

さらに、増額分の2分の1処理は、結果的に改定前より支給額が増額するのであって、増額分の2分の1処理が、直ちに最低限度の生活を下回るものということとはできない。

加えて、水準に影響を与えずに展開の合理化を図った結果、結果的に財政削減効果が生じることはあり得るところ、仮に1審原告らが主張する財政削減効果があったとしても、2分の1処理の合理性に照らせば、財政削減効果を理由に2分の1処理に関する厚生労働大臣の判断が不合理なものということとはできない。

- (5) 本件改定後の保護基準が健康で文化的な生活水準を維持するのに十分ではないか、また、被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点から見て裁量

権の範囲の逸脱又はその濫用があるか。

ゆがみ調整及びデフレ調整に係る厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用は認められず、被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点から配慮した激変緩和措置が採られている。さらに、平成29年検証では、夫婦子1人世帯の第1・十分位の生活扶助相当支出と生活扶助基準額が概ね均衡することが確認され、デフレ調整における水準が妥当であると評価されている。これらの点を考慮すれば、本件改定後の生活扶助基準が、健康で文化的な生活水準を維持するのに十分ではないということとはできず、また、被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点から見て裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるということもできない。

これに対し、1審原告らは、平成29年検証では、夫婦子1人世帯以外の世帯類型の水準均衡は何ら確認されておらず、高齢夫婦世帯の生活扶助基準が下げられ過ぎたことを示しており、平成29年検証の終盤、高齢夫婦世帯のモデルによる検証が不合理な理由で突然放棄された旨主張する。

しかし、夫婦子1人世帯以外の世帯類型の水準均衡が確認されていないからといって、生活扶助基準が下げられ過ぎているということとはできない。また、高齢夫婦世帯については、消費支出の分析結果にかい離が見られ、貯蓄を年収換算する方法等に何らかの課題があることに起因するものと考えられ、高齢夫婦世帯の年収階級別の分析の評価については課題が残るとされて、比較対象とすべき所得階層を設定することができず、生活扶助基準の水準の評価に至らなかったのであり、生活扶助基準が下げられ過ぎたと評価できるものではない。高齢夫婦世帯についての水準の検証は上記により終了しており、不合理に放棄されたと評価できるものでもない。

また、1審原告らは、平成29年検証で、多くの世帯類型において展開後の生活扶助基準額があるべき水準に満たない第3・五分位の消費水準の5割台へと落ち込んでいる旨主張する。

しかし、第3・五分位の消費水準の6割があるべき水準とする専門的知見を示す証拠はなく、上記6割を下回ることで、健康で文化的な生活水準を維持するのに十分ではないと認めることはできず、また、被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点から見て裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認めることはできない。

さらに、1審原告らは、本件各決定により、生活上様々な困難に陥り、多大な苦痛を感じている旨主張し、その旨供述する。そして、1審原告らが最低限度の生活の需要に応じた保護費を受給するものであり、少額の保護費の減額であっても生活に対する影響は極めて大きく、本件各決定による減額改定で、親族や知人との交流を断念せざるを得ないなどの窮状に陥り、多大な苦痛を感じていることは容易に理解することができる。

しかし、上記のような生活環境の悪化による苦痛は、リーマンショック後の経済状況の悪化の中で消費及び賃金等が減少した国民の多くが感じた苦痛と同質のものであって、これを理由に本件改定後の保護基準が健康で文化的な生活水準を維持するのに十分なものではないと認めることはできず、また、被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点から見て裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認めることはできない。

(6) 動機の不正（不当性）により裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるといえるか

平成24年12月の総選挙により政権与党に戻った自由民主党が、生活保護給付水準の10%引下げを選挙公約としていたこと、当時の厚生労働大臣が記者会見において、生活扶助費の1割削減という選挙公約に一定の制約を受ける旨発言していることなどからすれば、政治的判断が本件改定の契機の一部であったことが認められる。

しかし、選挙公約や政治的判断が契機となったからといって、本件改定の動機が不正なものであることが推認されるものではない。本件改定に係る厚

生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとは認められず、本件改定の内容から本件改定の動機が不正なものということとはできない。他に、これを認めるに足りる証拠はない。

4 本件各決定が行政手続法14条1項本文の規定する理由の提示を欠くものか
本件各決定の通知書には、保護変更は基準改定を理由とすることが明示されているから、行政手続法14条1項本文の趣旨は満たされており、本件各決定について理由の提示はなされていると評価できる。

5 国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求権が成立するか

本件改定に違法な点はないから、本件改定に係る厚生労働大臣の判断について職務上の義務違反があるとは認められない。

大阪高等裁判所第1民事部